

Rapporto al messaggio 3448

Della Commissione speciale delle bonifiche fondiarie sul messaggio 19 aprile 1989 relativo alla legge sui territori soggetti a pericoli naturali

1. INTRODUZIONE

Il 18 giugno 1984, il Gran Consiglio ha accolto l'iniziativa Borella, del settembre 1983, con la quale si postulava l'emanazione di un testo di legge organico relativo ai territori soggetti a pericoli naturali, la realizzazione di un catasto di tali pericoli e del loro grado di intensità e un'adeguata regolamentazione pianificatoria atta a disciplinare l'utilizzazione delle aree interessate.

Il messaggio in esame costituisce il seguito concreto di tale decisione parlamentare: di conseguenza, non è più necessario dimostrare l'opportunità della legge che si viene presentando e dei principi che la informano, in quanto essi sono già noti al Gran Consiglio che li ha accolti con la sopra citata decisione. Ciò malgrado, ci sembra sia da sottolineare il fatto che, in questi ultimi anni, il Cantone ha dovuto lamentare ulteriori gravi disastri provocati da eventi naturali, che hanno portato lutti, oltre che importanti danni materiali: si sono dunque venute ad aggiungere nuove dimostrazioni dell'opportunità di poter disporre di strumenti conoscitivi che, anzitutto, permettano un'efficace prevenzione avverso le conseguenze di tali eventi.

La motivazione della legge proposta deve infatti essere vista, anzitutto, nell'opportunità di allestire un piano conoscitivo sistematico e completo, per l'insieme del Cantone, di tutte le zone nelle quali si può ragionevolmente prevedere il manifestarsi di eventi naturali suscettibili di provocare danni al territorio, alle infrastrutture, alla popolazione e alle sue proprietà: il territorio cantonale potrà così essere pianificato con la consapevolezza dei pericoli che incombono e delle opere di premunizione necessarie. E' da sottolineare che l'indagine non potrà mai essere completamente rassicurante, perché, gli eventi naturali sfuggono spesso, per loro stessa definizione, ad una catalogazione rigorosa e scevra di incognite: è tuttavia evidente che l'allargamento delle conoscenze che si otterrà attraverso la coordinazione degli sforzi e delle ricerche dei singoli Servizi dello Stato e attraverso il coinvolgimento, nell'indagine conoscitiva, di tutti quanti usufruiscono del territorio - e segnatamente dei Comuni - consentirà la raccolta di risultati più ampi di quelli fin qui raggiunti con azioni disgiunte e non sistematiche.

Il coordinamento dei Servizi statali e il coinvolgimento degli Enti regionali e locali è, in effetti, una seconda motivazione della legge.

Una terza, importante motivazione consiste infine nell'emanazione di direttive univoche per la premunizione dei territori esposti a pericoli, rispettivamente per il loro risanamento, nonché, nella pianificazione di tutti gli interventi sulla base di una visione globale che permette la determinazione razionale delle priorità per la realizzazione delle diverse opere.

2. STRUMENTI E ATTRIBUZIONE DI RESPONSABILITÀ PREVISTI DALLA LEGGE

La legge prevede tre livelli di intervento:

- quello conoscitivo, attraverso l' allestimento di un catasto che avrà la funzione di fornire una visione d' assieme del grado di dissesto idrogeologico dell' intero Cantone;
- quello gestionale, attraverso l' approntamento del Piano cantonale di premunizione e di risanamento (PCPR), che è da intendere quale strumento pianificatorio e di coordinamento attraverso il quale si indicano gli indirizzi per le diverse aree di intervento, si decidono le priorità, si valutano tempi e costi delle opere necessarie e si individuano gli Enti chiamati a operare per le progettazioni esecutive e per la realizzazione concreta dei lavori;
- quello operativo, nel quale, seguendo le indicazioni del PCPR, si allestiscono i progetti esecutivi e si realizzano le opere.

L'esigenza di applicare criteri che, oltre che scientificamente validi, siano anche univoci per l'insieme del Cantone impone che l' allestimento del catasto sia assunto dal Cantone, ciò che permetterà anche di stimare e controllare con attendibilità i tempi e i costi necessari.

Non si può tuttavia ignorare che diverse conoscenze sullo stato del territorio e sui pericoli sono già in possesso delle genti delle diverse località: è perciò opportuno che queste genti siano coinvolte fin dall' inizio negli studi conoscitivi, attraverso regolari informazioni ed anche attraverso la formale consultazione dei singoli Municipi che, a loro volta, potranno far capo alle informazioni in possesso di altri Enti, quali Patriziati, Consorzi, ecc.: sarà così possibile mettere a profitto le conoscenze e il desiderio di collaborare delle varie istanze locali, in un campo che dovrebbe essere precipuamente di loro competenza in quanto direttamente attinente alle terre della loro vita. In proposito, occorre dire che la Commissione delle bonifiche fondiari ha voluto esaminare anche la possibilità di far allestire il catasto dai Comuni, proprio per poter approfittare al meglio delle loro conoscenze e della loro particolare motivazione in materia. Si è tuttavia dovuto convenire con le proposte del messaggio - nel senso di accentrare l' incombenza presso il Cantone - non soltanto per i motivi di uniformità e di delimitazione dei tempi già sopra indicati, ma anche per non addossare ai Comuni i relativi oneri finanziari.

Il livello della pianificazione degli interventi - cioè dell' allestimento del Piano cantonale di premunizione e risanamento - deve essere riservato all' Autorità centrale, cioè al Cantone: a tale livello, occorre infatti valutare il peso relativo delle diverse situazioni di pericolo nell' insieme del Cantone - mettendolo razionalmente a confronto anche con i beni materiali, infrastrutturali e di vite umane, minacciati emanare direttive uniformi di indirizzo per gli interventi, allestire un programma delle misure tenendo conto anche delle possibilità finanziarie dello Stato e dei vari Enti chiamati ad operare. Ed è il CPR stesso che deve individuare, per le diverse opere da eseguire, quali siano gli interessati che occorre chiamare a contribuire: Comuni, Patriziati ed Enti vari, nonché, in qualche caso specifico, anche privati. Si tratta dunque, indubbiamente, di compiti che non possono essere delegati, essendo di specifica competenza cantonale. Anche a questo livello occorrerà procedere con la massima trasparenza, tenendo regolarmente informati tutti gli interessati: in particolare quegli Enti che agiscono sul territorio e che, perciò, ne conoscono al meglio le esigenze e saranno poi chiamati a rendere esecutivi gli studi.

Nel livello esecutivo, occorre trasformare le indicazioni del PCPR in studi e progetti esecutivi, determinando anche quali Associazioni (Consorzi) di Enti occorre chiamare a collaborare, ad allestire preventivi e programmi di realizzazione e a dar mano concretamente alle opere sul terreno. E' il livello che riguarda specificatamente i proprietari dei terreni e dei beni minacciati: è perciò il livello di competenza locale, nel quale il Cantone deve esercitare tuttavia funzioni di stimolo, di coordinazione, di sussidiamento e di controllo generale.

La determinazione degli Enti responsabili della realizzazione delle opere - dalla quale derivano poi gli oneri finanziari viene effettuata già nel corso dell' allestimento

del PCPR, sulla base del quale il Cantone sarà in generale chiamato a promuovere la costituzione di Consorzi: questi Consorzi saranno regolamentati in modo definitivo, con le rispettive quote di partecipazione, nella fase esecutiva, cioè quando saranno esattamente conosciuti i limiti delle diverse opere ed i relativi oneri. I criteri da seguire per determinare l'obbligo a realizzare le opere, rispettivamente per la suddivisione degli oneri fra i diversi consorziati, saranno quelli già adottati nelle opere per la cura e la gestione del bosco o per le sistemazioni dei corsi d'acqua: si terrà cioè conto della proprietà dei terreni sui quali si opera, ma specialmente dell'entità dei valori protetti e dei vantaggi così ottenuti dai singoli consorziati.

3. DELIMITAZIONE DEL CAMPO D'AZIONE DELLA LEGGE E PARTECIPAZIONI FINANZIARIE

Anche se il fine del catasto - che non è di ricerca pura, ma di premessa esecutiva - così come i condizionamenti del tempo e dei costi di allestimento pongono freni ad una sua eccessiva estensione, non devono essere poste delle limitazioni di principio all'acquisizione delle conoscenze da ottenere attraverso il catasto: e ciò, anche per l'evidente interesse scientifico collegato.

La Commissione delle bonifiche fondiarie - del resto in accordo con il Dipartimento dell'ambiente - reputa viceversa necessario fissare esplicitamente già nella legge dei limiti di principio per il PCPR e, di conseguenza, per i successivi studi e per le opere esecutive. A tale riguardo, si è ritenuto opportuno riferirsi alla impostazione del progetto di nuova Legge federale sulla conservazione della foresta e la protezione dalle catastrofi naturali, dalla quale si riprende il concetto che l'intervento dello Stato è limitato ai "costi per provvedimenti intesi alla protezione, da catastrofi naturali, della vita umana e di beni ragguardevoli": tale concetto di limitazione viene inserito all'art. 12 della Legge in esame, come specificazione relativa alle opere contemplate dal PCPR, e servirà da riferimento anche nelle decisioni relative al sussidiamento delle opere esecutive. E' da ribadire che, viceversa, questa limitazione non viene estesa al catasto, in quanto non si ritiene opportuno restringere la ricerca conoscitiva.

La citata Legge federale è stata tenuta in considerazione anche in merito alla partecipazione finanziaria di chi ricava vantaggi dall'esecuzione delle opere di premunizione. Più precisamente, si è ripreso il concetto - inserito all'art. 35, principi di finanziamento, della Legge federale - secondo il quale lo Stato può subordinare il proprio intervento finanziario a determinate condizioni.

E, parafrasando le disposizioni federali, si è aggiunto, all'art. 21 della Legge in esame, il seguente paragrafo:

"Il Cantone può subordinare le sue prestazioni finanziarie alle condizioni seguenti:
a) i Comuni devono partecipare alle spese proporzionalmente alla propria capacità finanziaria;
b) il beneficiario deve fornire una prestazione proporzionata alla propria capacità economica, allo sforzo che si può ragionevolmente pretendere da lui ed alle altre possibilità finanziarie delle quali potrebbe valersi;
c) i terzi, in particolare gli usufruttuari e i responsabili di danni, devono partecipare al finanziamento.

L'aggiunta proposta intende esplicitare la possibilità di chiamare a concorrere alle spese anche i Comuni, indipendentemente dalla loro eventuale qualità di proprietari delle opere, così come altri Enti pubblici o parapubblici, nonché, quei privati che vengano a ricavare particolari vantaggi dagli interventi di premunizione o migliona. Il termine protestativo permette evidentemente al Consiglio di Stato di proporre e al

Gran Consiglio di disporre diversamente nei casi speciali.

Per quanto concerne i privati, occorre precisare che la loro partecipazione finanziaria diretta sarà generalmente richiesta soltanto in casi speciali, quando essi acquisiscano vantaggi del tutto particolari, isolati dai benefici che le opere eseguite produrranno sul territorio comunitario: sarà, per esempio, il caso di costruzioni isolate - stalle e casolari singoli, case isolate, con le relative infrastrutture singole di accesso o di servizio - così come territori agricoli distaccati dal contesto di altri terreni simili. Negli altri casi - per esempio per le costruzioni di un villaggio o per l'insieme di un territorio agricolo - la partecipazione finanziaria sarà chiesta ai Comuni, ai Patriziati e ai Consorzi, ai quali, quando se ne ravvisino gli estremi, resterà poi da far ricorso alla Legge sui contributi di miglioria.

4. GLI ONERI FINANZIARI A CARICO DELLO STATO

La legge in esame comporta un non indifferente aumento degli oneri finanziari a carico della collettività ed in prima linea dello Stato.

Nella valutazione dell'opportunità di tale aumento occorre tener conto del fatto che, attraverso la premunizione voluta con la Legge, si potranno evitare futuri disastri naturali e, di conseguenza, gli importanti investimenti necessari per il ripristino territoriale e per la compensazione dei danni. Si deve, inoltre, constatare che i disastri naturali incidono negativamente sulla produzione - e sull'attività economica delle regioni colpite; il conto economico di un'opera di premunizione territoriale - impostata sulla base di ricerche razionali e eseguita sulla globalità del territorio cantonale in tempi relativamente brevi, con una programmazione stabilita sulla base delle priorità, - risulta dunque certamente positivo. Il preavviso per un maggior impegno, anche finanziario, della collettività volto a scongiurare i disastri naturali non può, d'altronde, essere altro che favorevole, se si tiene conto delle sofferenze e delle perdite in vite umane che saranno di conseguenza evitate!

Pur tuttavia, i richiami alla prudenza finanziaria e agli impegni che in tal senso il Gran Consiglio ha assunto - in particolare con la risoluzione votata nel corso delle discussioni sul preventivo dello Stato per il 1989 e richiamata nei dibattiti sul preventivo 1990 - non possono essere disattesi, nemmeno di fronte alla riconosciuta opportunità della Legge in esame.

4.1. Le maggiori spese ricorrenti

Già si è visto che i due strumenti basilari previsti dalla Legge - il catasto e il PCPR - devono essere approntati dal Cantone.

All'interno dell'Amministrazione dello Stato sono già attivi, nel settore, la Sezione forestale e quella dell'economia delle acque, alle quali la nuova Legge non attribuisce importanti impegni supplementari. Un importante sovraccarico di lavoro verrà invece a ricadere sull'Ufficio geologico cantonale, il quale dovrà esperire tutte le ricerche e gli studi specifici nel campo della stabilità dei terreni, coordinando, inoltre, le ricerche e gli studi delle due Sezioni citate.

Con la sua attuale struttura, l'Ufficio geologico non è in grado di portare a fine tali incombenze in quei termini di tempo ragionevolmente limitati che si rendono necessari per ottenere gli attesi risultati concreti.

Occorre infatti ribadire che il catasto e il PCPR devono essere messi a disposizione degli Enti esecutori delle opere nei termini più brevi possibili, affinché, tali opere possano finalmente essere inserite in una pianificazione globale, con l'osservanza delle priorità e con finalità non più di semplice ripristino dei danni, bensì essenzialmente di prevenzione dei disastri.

Per l'allestimento del catasto, nel messaggio del Consiglio di Stato si stima

necessario un tempo di 5-6 anni, mentre il PCPR dovrebbe essere disponibile un anno dopo. In totale, dunque, gli studi preparatori di competenza del Cantone dovrebbero richiedere un tempo di 6-7 anni, che è da giudicare ragionevole. Tuttavia, per poter mantenere tali termini, occorre potenziare le strutture a disposizione dell' Ufficio geologico, agendo in due direzioni: l' attribuzione di incarichi esterni e l' aumento del personale direttamente dipendente dall' Ufficio medesimo.

Il ricorso a professionisti privati è da valutare favorevolmente, per la possibilità di agire contemporaneamente in diverse zone del Cantone senza con questo dover aumentare a dismisura il personale dipendente dallo Stato; inoltre, in questo modo, il Cantone contribuisce a creare occasioni di lavoro per professionisti indipendenti specializzati, che possono così evitare di dover rincorrere incarichi fuori dal Ticino e, dunque, di andare ad arricchire, sia culturalmente che fiscalmente, altri Cantoni. Questo ricorso ha tuttavia dei limiti.

Anzitutto, i professionisti specializzati indipendenti sono in numero limitato e la loro disponibilità di personale e di attrezzature permette loro di assumere soltanto una parte delle incombenze legate a questa Legge: la necessità di far capo a questi professionisti per altre incombenze è infatti già in aumento, anche per effetto delle prescrizioni della Legge federale sull' ambiente (segnatamente per l' allestimento di inventari specialistici della natura o per particolari esami di impatto ambientale).

Essi sono inoltre già impegnati anche nella fase esecutiva degli interventi di premunizione e di risanamento già attualmente in corso di realizzazione.

D' altra parte, è comunque necessario che il corpo principale degli studi e tutto il lavoro di assemblaggio, di valutazione e di coordinazione delle ricerche così come tutte le incombenze normative e procedurali siano svolti da personale costantemente a disposizione dell' Autorità cantonale e da questa adeguatamente istruito e coordinato.

Il messaggio stima, in conclusione, che ai professionisti privati potrà essere assegnato il 30% del lavoro, con costi annui valutati in circa fr. 500'000.-; per svolgere il lavoro restante, l' Ufficio geologico dovrebbe essere potenziato con l' assunzione di personale il cui costo annuo è pure stimato in fr. 500'000.-.

Il complesso dei costi supplementari a carico dello Stato per l' allestimento di catasto e CPR ammonterebbe dunque (durante i 6-7 anni sopra citati) ad una cifra totale di 6-7 milioni; tenendo conto degli inevitabili aumenti per effetto dell' inflazione e degli adeguamenti di tariffe e salari, tale cifra globale finirà per avvicinarsi ai 10 milioni di franchi.

Al di là dell' entità della cifra, certamente sopportabile anche se non trascurabile, quello che può sollevare maggiori preoccupazioni è l' assunzione, in pianta stabile, di nuovo personale, tanto più che - come è indicato nel messaggio - si tratta di personale non compreso in quel contingente di nuove assunzioni che il Consiglio di Stato si era fissato per il periodo 1988/91.

La proposta del CdS di assumere questo nuovo personale venendo così meno alla propria decisione di non superare il suddetto contingente di nuove assunzioni - è comprensibile: in effetti, il Governo deve dar seguito alle indicazioni del Gran Consiglio che, accettando la mozione Borella, ha chiesto al CdS di allestire la Legge ora in esame e, di conseguenza, ha posto le premesse per un maggior impegno finanziario dello Stato e anche per il conseguente aumento di personale: senza voler interferire nelle competenze esecutive del Governo, è però opportuno che il Parlamento effettui tutte le verifiche necessarie, prima di avallare tali nuovi impegni dello Stato.

La Commissione delle bonifiche fondiari ha anzitutto voluto esaminare se l' Ufficio geologico non potrebbe essere potenziato attraverso il trasferimento di personale che già opera nel settore, presso la Sezione economia delle acque e, segnatamente, presso la Sezione forestale che è stata recentemente riorganizzata e potenziata. La risposta è tuttavia risultata negativa: in effetti, le accresciute competenze che la nuova Legge attribuisce all' Ufficio geologico non diminuiscono l' impegno delle due Sezioni citate, le quali devono continuare ad effettuare le

ricerche e gli studi, nonché, specialmente, l'istruzione delle procedure e dei progetti, oltre al controllo dell'esecuzione dei lavori dei settori di loro specifica competenza.

Per quanto concerne la possibilità di fare maggiormente capo a professionisti esterni, la Commissione ha preso atto delle difficoltà, già sopra richiamate: essa mantiene tuttavia l'invito a tenere presente tale possibilità, nell'intendimento di contenere al massimo nuove assunzioni di personale dipendente direttamente dallo Stato.

Più sopra si è già evidenziato come la Commissione - sebbene desiderosa di allargare la partecipazione di tutti i fruitori del territorio - abbia dovuto convenire sulla necessità di accentrare presso l'Amministrazione statale tutte le incombenze relative all'allestimento del catasto e del PCPR: è perciò venuta a cadere anche la possibilità di diminuire l'impegno statale, facendo capo, per tali incombenze, alla collaborazione dei Comuni. E' d'altra parte da sottolineare che, comunque, tale collaborazione non avrebbe comportato sensibili risparmi finanziari per lo Stato: questi avrebbero infatti dovuto elargire importanti sussidi a chi avesse contribuito ad effettuare quegli studi conoscitivi sul territorio cantonale che, anzitutto, hanno precipuo interesse per lo Stato; un certo carico burocratico sarebbe poi comunque derivato al Cantone per assicurare coordinamento e controllo.

Per quanto riguarda il personale di nuova assunzione, la Commissione ha anzitutto preso conoscenza del fatto che, nel frattempo, l'Ufficio geologico ha potuto precisare le proprie esigenze meglio di quanto fosse possibile al momento della preparazione del messaggio.

Esso prevede ora di dover assumere:

- 2 geologi
- 1 geofisico
- 1 ingegnere civile
- 1 ingegnere STS in informatica - 1 ingegnere STS in meccanica.

I due ingegneri STS prendono il posto dei due disegnatori catastali previsti nel messaggio.

Queste nuove esigenze sono perfettamente comprensibili, visto il livello scientifico delle ricerche e opportunità di far capo alle più moderne attrezzature esistenti. Ma l'affinato accertamento delle necessità non fa che accrescere le preoccupazioni in merito all'aumento delle spese a carico dello Stato, tanto più che il messaggio non quantifica quegli oneri che verranno certamente ad aggiungersi, per esempio per l'acquisto di apparecchiature e di programmi informatici.

E' anche da considerare che questo nuovo personale dovrà esaurire il proprio compito nel sopra ricordato termine di 6-7 anni entro il quale dovranno essere allestiti sia il catasto che il PCPR: a partire da quel momento l'Amministrazione cantonale potrà seguire le procedure e gli studi esecutivi affidati ai diversi Enti esterni competenti - con il personale già attualmente alle proprie dipendenze o, comunque, compreso nel contingente di nuove assunzioni visto sopra. Di conseguenza, al termine di tale periodo, l'Ufficio geologico dovrebbe rinunciare, se non a tutto, almeno alla grandissima parte del personale assunto per le incombenze specifiche citate; e poiché data la specializzazione, un "riciclaggio" all'interno dell'Amministrazione cantonale sarebbe difficile, potrebbero nascere difficoltà di collocazione del personale che si verrà a trovare senza più incarichi specifici: con il rischio di mantenere in servizio unità non necessarie.

Di fronte a tale stato di fatto, la Commissione ritiene che il nuovo personale di cui abbisogna l'Ufficio geologico non dovrebbe essere assunto in forma stabile, ma con dei contratti speciali, a termine, al di fuori dell'organico statale. A1 di là di una maggiore tranquillità circa il futuro peso burocratico, una tale forma potrebbe consentire al CSD di operare le assunzioni con una maggiore elasticità, ciò che gli permetterebbe di ricavare il meglio entro un mercato del lavoro che è attualmente

teso.

Una tale forma di collaborazione con lo Stato potrebbe risultare maggiormente attrattiva anche per giovani tecnici qualificati che, prima di affrontare le incognite dell' indipendenza professionale, potrebbero avere interesse a svolgere un' esperienza ben precisa e limitata nel tempo con l' Amministrazione statale.

La Commissione ha presentato tale proposta ai Dipartimenti competenti (economia pubblica e finanze), ricevendone un parere favorevole, ed anzi la comunicazione dell' intenzione di agire con contratti a termine, salvo che le circostanze e, in particolare, le difficoltà di poter reclutare per tale via il personale specificatamente qualificato impongano il ricorso alla vera e propria assunzione.

Le spese supplementari a carico dello Stato per l' elaborazione del catasto e del PCPR dovrebbero dunque essere contenute nell' arco di tempo massimo di 6-7 anni e nella cifra totale di 6-7 milioni di franchi (valutazione da estendere prudenzialmente fino a circa 10 milioni).

4.2. Gli oneri per l'esecuzione delle opere

Le opere da eseguire saranno programmate dal PCPR, tenendo conto delle priorità dei beni e dei valori da preservare.

A tale proposito, quale delimitazione del campo d' azione esecutivo della legge e quale indicazione per la determinazione dell' entità dei sussidi cantonali, rispettivamente per la partecipazione dei diretti interessati, rimandiamo alle precisazioni introdotte dalla Commissione agli art. 12 e 21 della Legge.

Deve essere ribadita opportunità di un maggior impegno dello Stato, a livello conoscitivo e pianificatorio, nonché, a livello esecutivo e quindi anche per quanto concerne il finanziamento delle necessarie opere di premunizione; ma, nel contempo - non soltanto per contenere l' intervento statale in limiti convenevoli ma anche per commisurare gli oneri alle responsabilità e ai vantaggi derivanti ai vari interessati - gli Enti locali e, in genere, tutti quanti hanno interessi nelle zone specifiche, devono essere chiamati a contribuire, anche finanziariamente, alla realizzazione delle opere di premunizione: questa considerazione dovrà essere tenuta presente nella commisurazione dei tassi effettivi dei sussidi cantonali, all' interno dei valori massimi stabiliti dalla nuova Legge.

Benché, tali osservazioni possano far credere in un' adeguata partecipazione finanziaria degli Enti esecutori, i Dipartimenti competenti stimano comunque un aumento degli oneri complessivi per investimenti a carico dello Stato, anche per effetto dell' eliminazione delle differenze (in meno) oggi esistenti fra i sussidi per opere di arginatura e quelli per opere forestali. I Dipartimenti competenti stimano che il maggior onere annuo per investimenti a carico del Cantone dovrebbe situarsi fra 1,5 e 2 milioni di franchi: l' entità effettiva dell' impegno statale verrà valutata e vincolata nei prossimi Piani finanziari, tenendo conto delle urgenze che potranno essere messe in rilievo dagli studi di catasto e, specialmente, di PCPR, ma anche delle possibilità finanziarie che si prospettano al Cantone di qui a 6-7 anni, cioè al momento nel quale si disporrà del PCPR.

L' augurio é, naturalmente, che la collettività - compreso lo Stato - abbia le disponibilità necessarie per realizzare al più presto le opere di premunizione più importanti, scongiurando, dunque, il verificarsi di disastri naturali!

5. CONSEGUENZE PIANIFICATORIE

La nuova legge potrà avere effetti importanti nelle scelte pianificatorie di base, in quanto consentirà di pianificare infrastrutture e insediamenti sulla scorta di una conoscenza più approfondita dello stato del territorio.

E' da precisare che gli studi di base per l' allestimento del Piano direttore riportano già rilevamenti in proposito, ma tuttavia in forma spesso soltanto indicativa e, comunque, tale da necessitare di successivi approfondimenti.

La nuova Legge non introduce, di per sé, novità a livello pianificatorio, segnatamente per quanto riguarda le libertà di utilizzazione del territorio e delle singole proprietà: è tuttavia chiaro che le conoscenze fornite dal catasto, così come le indicazioni della pianificazione del PCPR, devono essere tenute in considerazione nelle pianificazioni territoriali e nei programmi di sviluppo regionali: ciò non significa, tuttavia, introdurre nuove limitazioni - in particolare alla libertà di utilizzazione della proprietà privata - in quanto già la Legge federale sulla pianificazione del territorio impone che i territori soggetti a pericoli naturali siano adeguatamente considerati nelle pianificazioni locali fino a designarli, ove ricorrano gli estremi, come inedificabilità.

Grazie alla nuova legge, le pianificazioni regionali e comunali verranno a disporre di dati Precisi sull'estensione di tali territori e sull'entità dei pericoli incombenti: Ciò ne rappresenta un vantaggio evidente anche per gli stessi proprietari privati.

Gli enti proprietari ed anche i privati proprietari potranno inoltre approfittare dei diritti all'informazione (vedi più avanti) e delle facoltà di ricorso ampiamente previste nella procedura di messa in vigore del catasto.

Catasto e PCPR serviranno da base anche per la promulgazione di criteri e di direttive uniformi per determinati usi del territorio suscettibili di interferire sulla stabilità dei terreni: per esempio capistazione o derivazione di acque, formazione di bacini o di pozzi perdenti, modifiche colturali, realizzazione di piste di sci, ecc.

6. QUALCHE PARTICOLARE ASPETTO GIURIDICO

E' opportuno ribadire quanto già in parte precisato nel messaggio, in merito ad alcuni aspetti giuridici.

6.1. La nuova Legge non introduce alcuna particolare normativa circa l'indennizzo dei danni altrimenti non assicurabili, in quanto lo stesso, per i terreni agricoli è regolamentato nella Legge sull'agricoltura e, per gli altri terreni, è già coperto dal fondo "Danni non assicurabili" gestito dal Dipartimento dell'interno

6.2. La nuova Legge non si occupa dell'accertamento delle responsabilità dei proprietari dei fondi interessati dai fenomeni naturali, essendo lo stesso già regolamentato dai disposti e dalle procedure del diritto civile.

6.3. La nuova Legge non tratta del problema di eventuali indennizzi o espropri in conseguenza dell'inedificabilità dei fondi inseriti nelle zone di pericolo, né, di quello di eventuali declassamenti di terreni già inseriti in zone edificabili ecc.: si tratta di problemi specifici della Legge federale sulla pianificazione del territorio, rispettivamente della Legge espropriazioni e delle relative giurisprudenza.

7. INFORMAZIONE, PARTECIPAZIONE E PROCEDURE

Abbiamo già menzionato l'importanza di poter allestire il catasto attingendo anche alle conoscenze già in possesso delle popolazioni locali: è quindi opportuno che tali popolazioni siano regolarmente informate dello stato dei lavori preparatori per il catasto e abbiano anche la facoltà di esporre periodicamente le proprie considerazioni in merito.

Un'adeguata forma di pubblicità è necessaria anche durante la preparazione del CPR, per il quale può, pure apparire opportuna una certa forma di partecipazione pubblica alle discussioni di base.

Pubblicità e partecipazione alla formazione della pianificazione sono, del resto, esplicitamente prescritte dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio: per

quanto riguarda la Legge in esame, segnaliamo le aggiunte proposte dalla Commissione agli art. 6 e 15.

Superate le fasi dell' indagine conoscitiva e dell' impostazione pianificatori, si entra nel campo delle realizzazioni, dove sono invece da richiamare le competenze specifiche delle Autorità competenti - esecutive e legislative - che giudicheranno sulle singole opportunità e forme di pubblicità.

Per quanto concerne le procedure, segnaliamo che esse sono influenzate dal carattere estremamente tecnico dei documenti: ciò spiega, per esempio, la durata - che potrebbe essere ritenuta eccessiva - della pubblicazione del catasto, atta a offrire agli eventuali ricorrenti il tempo sufficiente per predisporre le opportune contro-perizie tecniche; esse ricalcano, d' altronde, quelle già in vigore per la LALIA.

Per quanto attiene all' esecuzione - e ai problemi connessi con la formazione dei Consorzi - la Legge non introduce modifiche rispetto alla legislazione e alle prassi vigenti.

8. OSSERVAZIONI AL TESTO DI LEGGE

Ci limitiamo, qui di seguito, a richiamare gli articoli nei quali la Commissione propone delle modifiche rispetto al testo del CdS e, rispettivamente, a esprimere quei pochi commenti che, dopo quanto già formulato sopra o nel messaggio, possono ancora apparire indicati.

Articolo 6 (Allestimento del catasto)

Si esplicita l' obbligo della consultazione dei Municipi e dell' informazione al pubblico.

Articolo 8 (Ricorsi)

Data la natura estremamente tecnica del catasto, si deve intendere che la facoltà di ricorso degli Enti é delegata ai rispettivi organi esecutivi: ciò vale, in particolare, per i Municipi dei Comuni.

Articolo 11 (Piano cantonale di premunizione e risanamento)

Si é modificata la dizione "regolati dal PCPR" in "pianificati nel PCPR", al fine di rendere più evidente il carattere essenzialmente pianificatori del PCPR.

Articolo 12 (Contenuto materiale del PCPR)

Il paragrafo 1.2 é completato con le limitazioni di intervento già illustrate al punto 3 del presente rapporto.

Nel paragrafo 1.5 si specifica che agli enti esecutori non compete unicamente la realizzazione delle opere, ma anche la loro progettazione esecutiva: il PCPR é infatti, essenzialmente uno strumento pianificatori, nell' ambito del quale non devono essere elaborati studi esecutivi, bensì unicamente progetti e valutazioni di massima sulla base dei quali vengono poi elaborati i documenti definitivi per l' esecuzione. Anche le previsioni di spesa hanno, dunque, un' impostazione di massima, utile per stimare l' impegno globale della collettività e per modulare, anche finanziariamente, le priorità di esecuzione: di conseguenza, nel paragrafo 1.6 si é preferito modificare il testo del messaggio ("previsioni di spesa") con "valutazioni di spesa".

Articolo 15 (Consultazione e partecipazione)

Dando seguito alle considerazioni già svolte circa opportunità di assicurare un' adeguata informazione anche in merito ai lavori di preparazione del PCPR, si é previsto che il Dipartimento abbia ad informare periodicamente gli interessati. La forma ed i modi sono volutamente lasciati vaghi, per dar modo al Dipartimento di scegliere la soluzione più adatta per i singoli casi.

Al paragrafo 2 si propone che la notifica del PCPR sia indirizzata a tutti gli Enti esecutori, e non, come indicato nel testo del messaggio, unicamente a quelli pubblici: non si vede, in effetti, alcuna necessità di escludere dalla procedura di consultazione e di partecipazione quelle associazioni di diritto privato che, in alcuni casi, potrebbero essere chiamate ad operare.

Articolo 21 (Per gli interventi)

Opportunità dell' aggiunta del paragrafo 2 é già stata ampiamente illustrata al punto 3 del presente rapporto.

9. CONCLUSIONI

Nei tempi, il Ticino ha dovuto lamentare gravi danni e pesanti lutti provocati dai disastri naturali che hanno infierito su una struttura morfologica e idrogeologica particolarmente esposta.

Questi eventi hanno avuto pesanti ripercussioni anche sulle finanze dello Stato, spesso impegnate al limite delle loro risorse per porre riparo ai danni e per lenire le sofferenze umane, oltre che per realizzare opere di premunizione.

Basterà ricordare che, nell' ultimo decennio, malgrado gli importanti sussidi della Confederazione e la partecipazione dei Comuni, degli Enti e dei privati, il Ticino ha impiegato una cifra dell' ordine di oltre 200 milioni per investimenti atti a ripristinare danni a strade, ad arginature e ad altre infrastrutture comunitarie, per apprestare ripari valanga, per ricostruire foreste, ecc.: e ciò senza contare gli indennizzi per danni a privati e senza considerare il carico sociale degli infortunati e delle vite perse. Né, in tale cifra, sono comprese le spese ricorrenti per il funzionamento dei servizi statali, per il loro personale, ecc.!

La Commissione delle bonifiche fondiarié - testimone diretta degli sforzi ai quali la natura chiama troppo spesso il nostro Stato - formula l' auspicio che la nuova Legge incontri, in tutte le cerchie, l' accoglienza e la collaborazione necessarie affinché, essa possa contribuire efficacemente e celermente a scongiurare altri dolori e disastri.

Per la Commissione speciale:

Piero Früh, relatore

Barelli - Benelli - Bianda A. - Canevascini -

Fiori - Frigerio - Ghioldi-Schweizer - Merlini -

Nicoli - Pedrozzi - Scossa - Truatsch - Vittori.

Disegno di

LEGGE

sui territori soggetti a pericoli naturali.

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 19 aprile 1989 n. 3448 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

TITOLO I - GENERALITÀ

Articolo 1

Scopo

La presente legge disciplina l'accertamento, la premunizione ed il risanamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali, come pure il sussidiamento dei necessari provvedimenti.

TITOLO II - ACCERTAMENTO DEI TERRITORI SOGGETTI A PERICOLI NATURALI

Capo I - In generale

Articolo 2

Catasto cantonale

1. L'accertamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali è operato mediante l'allestimento di un catasto cantonale.
- 2 Il mancato inserimento di un territorio nel catasto non ne esclude la pericolosità.

Articolo 3

Scopo ed effetti

- 1 Il catasto serve da base per il disciplinamento degli interventi di premunizione e di risanamento.
- 2 Il Cantone, i Comuni e le Regioni devono tenere conto nell'ambito delle loro pianificazioni territoriali e dei programmi di sviluppo regionali.

Capo II - Contenuto del catasto

Articolo 4

Contenuto

a) Materiale:

Sono iscritti nel catasto i territori soggetti a pericoli naturali, segnatamente a caduta di valanghe, frane e massi, ad alluvionamenti e inondazioni.

Articolo 5

b) Formale

1 Il catasto è costituito:

- a) da piani in scala non inferiore all' 1:10000
- b) da una relazione tecnica.

2 Il Consiglio di Stato stabilisce in via esecutiva le direttive sul contenuto formale e sull'allestimento dei piani e della relazione tecnica.

Capo III - Procedura per l'adozione del catasto

Articolo 6

Allestimento

1. Il catasto é allestito dal Dipartimento competente (detto in seguito Dipartimento) in collaborazione con i servizi statali intessesati, previa consultazione dei singoli Municipi.
2. Le popolazioni interessate partecipano all' allestimento attraverso periodiche riunioni informative convocate dal Dipartimento.

Articolo 7

Pubblicazione

Il catasto é pubblicato per un periodo di tre mesi:

- a) presso il Dipartimento per tutto il Cantone;
- b) presso i Comuni intessesati limitatamente alle rispettive giurisdizioni.

Articolo 8

Ricorsi

Contro i documenti del catasto gli enti pubblici, le Regioni e i privati intessesati hanno facoltà di ricorso al Consiglio di Stato, entro 30 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

Articolo 9

Evasione dei ricorsi e adozioni

Il Consiglio di Stato decide inappellabilmente sui ricorsi e adotta il catasto.

Articolo 10

Modifica

1 Per la modifica del catasto valgono le norme per la sua adozione.

2 La relativa procedura può essere messa in atto dal Dipartimento su istanza di enti pubblici, di Regioni o di privati intessesati o d' ufficio.

TITOLO III - PREMUNIZIONE E RISANAMENTO DEI TERRITORI SOGGETTI A PERICOLI NATURALI

Capo I - In generale

Articolo 11

Piano cantonale di premunizione e risanamento

La premunizione e il risanamento dei territori soggetti a pericoli naturali sono pianificati nel Piano cantonale di premunizione e risanamento (detto in seguito PCPR).

Articolo 12

Contenuto

a) Materiale:

1 Il PCPR indica:

1. i concetti ai quali deve uniformarsi la sistemazione idraulica, idrogeologica e valangaria del Cantone;
2. le opere di premunizione, di risanamento e di manutenzione, con il loro grado di priorità, intese alla protezione, da catastrofi naturali, della vita umana e di beni materiali ragguardevoli;
3. i tempi di attuazione;
4. i compiti delle Regioni;
5. gli enti pubblici incaricati degli studi esecutivi e dell' attuazione, come pure i Consorzi, istituiti o da istituire conformemente all' apposita legislazione;
6. le valutazioni di spesa.

2 Esso é coordinato con il Piano direttore e con il Piano finanziario.

Articolo 13

b) Formale

Il PCPR é costituito da un rapporto corredato dalle necessarie rappresentazioni cartografi che e tabelle sinottiche.

Capo III - Procedura per l'adozione del PCPR

Articolo 14

Progetto di PCPR

Il Consiglio di Stato allestisce il progetto di PCPR.

Articolo 15

Consultazione e partecipazione

1. Il Dipartimento informa periodicamente gli partecipazione interessati circa l' allestimento del PCPR.
2. Il progetto di PCPR é notificato ai Comuni, ai Consorzi, alle Regioni e agli enti interessati, i quali possono presentare osservazioni e proposte entro il termine, non prorogabile, di due mesi.

Articolo 16

Adozione

Il consiglio di Stato esamina le osservazioni e le proposte presentate conformemente all' art. 15 e adotta il PCPR.

Articolo 17

Entrata in vigore

Con l'adozione il PCPR entra immediatamente in vigore ed esplica gli effetti previsti dalla presente legge.

Articolo 18

Modifiche

1. Per la modifica del PCPR valgono le norme per la sua adozione.
2. Modifiche e correzioni di marginale importanza e dovute ad interventi urgenti sono disposte dal Consiglio di Stato senza la consultazione di cui all' articolo 15. Gli interessati sono tempestivamente informati.

TITOLO IV - ATTUAZIONE E SUSSIDIAMENTO DEGLI INTERVENTI

Capo I - Attuazione del PCPR

Articolo 19

Enti competenti

Gli enti designati dal PCPR provvedono all' attuazione degli interventi. Essi si attengono alle opere e ai tempi indicati dal PCPR.

Articolo 20

Provvedimenti coattivi

- 1 Il Consiglio di Stato può procedere all' istituzione coattiva dei consorzi indicati dal PCPR in caso di mancata istituzione volontaria conformemente l' apposita legislazione.
- 2 Esso può inoltre imporre agli enti competenti in mora l' esecuzione delle opere e delle incombenze previste dal PCPR entro un congruo termine, sotto la comminatoria delle sanzioni penali dell' art. 292 CP.
- 3 In caso di inadempienza e di fronte ad un pericolo incombente, il Consiglio di Stato, previa diffida, può intervenire d' ufficio a spese degli obbligati.

Capo II - Sussidiamento degli interventi

Articolo 21

Per gli interventi

1 Il Cantone accorda sussidi agli enti competenti ai sensi dell' art. 19:

- a) fino al 50% dei costi per interventi sussidiati dalla Confederazione;
- b) fino al 75% dei costi per interventi non sussidiati dalla Confederazione.

2 In casi particolari e giustificati il Gran Consiglio può andare oltre i limiti massimi stabiliti dal capoverso 1.

3 Il Cantone può subordinare le sue prestazioni finanziarie alle condizioni seguenti:

- a) i Comuni devono partecipare alle spese proporzionalmente alla propria capacità finanziaria;
- b) il beneficiario deve fornire una prestazione proporzionata alla propria capacità economica, allo sforzo che si può ragionevolmente pretendere da lui ed alle altre possibilità finanziarie delle quali potrebbe valersi;
- c) i terzi, in particolare gli usufruttuari e i responsabili di danni, devono partecipare al finanziamento.

4 Le percentuali di sussidio sono comunque stabilite tenendo conto dell' entità degli interventi, nonché delle capacità finanziarie degli enti competenti e dei sussidi federali.

Articolo 22

Fissazione dei sussidi

a) Autorità competente:

I sussidi sono accordati dal Consiglio di Stato quando non superino i fr. 200'000.- e negli altri casi dal Gran Consiglio.

Articolo 23

b) Computo

1 I sussidi sono stabiliti in base al preventivo di spesa.

2 Per il computo definitivo dei sussidi si terrà conto dei costi effettivi, approvati dal Cantone sulla base delle pezze giustificative.

Articolo 24

c) Procedura

Il Consiglio di Stato stabilisce in via esecutiva la forma della domanda di sussidio e la documentazione da presentare.

TITOLO V - NORME TRANSITORIE E FINALI

Articolo 25

Diritto intemporale

1 Fino all'entrata in vigore del PCPR le domande di sussidiamento saranno trattate secondo il diritto anteriore.

2 I progetti e le domande di sussidiamento pendenti al momento dell' entrata in vigore del PCPR saranno decisi conformemente alla presente legge.

Articolo 26

Modifica di leggi esistenti

1. La legge circa il sussidio delle opere di arginatura del 18 ottobre 1938 é abrogata.

2. La legge sui consorzi del 21 luglio 1913 é così modificata:

Art. 13 cpv. 2 (nuovo)

2. Il sussidiamento delle stesse da parte del Cantone é regolato dalla legge sui territori soggetti a pericoli naturali del...

3. Il decreto legislativo concernente il promovimento delle misure di protezione, della cura e della gestione del bosco del 10 marzo 1987 é così modificato:

Art. 6

Per le misure intese a proteggere dalle forze della natura, in particolare da valanghe, frane, torrenti, caduta pietre e incendi, il Cantone accorda sussidi agli enti competenti conformemente agli articoli 17 e 19 della legge sui territori soggetti a pericoli naturali del....per:

- a) la costruzione e il ripristino delle opere di premunizione;
- b) la creazione di nuove foreste protettrici e i rimboschimenti;
- c) il ripristino di foreste distrutte, degradate o instabili che adempiono un' importante funzione protettrice;
- d) la realizzazione di opere di carattere idraulico-forestale destinate alla conservazione della stabilità del suolo.

Art. 14

I sussidi sono accordati dal Consiglio di Stato quando non superino i fr. 200'000.-; negli altri casi dal Gran Consiglio.

Articolo 27**Entrata in vigore**

1 Decorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente legge é pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.

2 L'entrata in vigore dell' art. 26 é differita fino alla data di adozione del PCPR da parte del Consiglio di Stato ai sensi dell' art. 17 della presente legge.